

Wat is goed in de ruimtelijke ordening?

Boeve, Marlon; Verdaas, Co

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Boeve, M. (null), & Verdaas, C. (null). (2024). Wat is goed in de ruimtelijke ordening?., Gebiedsontwikkeling.nu.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Source: Boeve, M., & Verdaas, C. (2024, April 24). *Wat is goed in de ruimtelijke ordening?* Gebiedsontwikkeling.nu. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wat-is-goed-in-de-ruimtelijke-ordening/>

Wat is goed in de ruimtelijke ordening?

Marlon Boeve en Co Verdaas

24 april 2024

De vraag ‘wat is een goede ruimtelijke ordening?’ wint aan gewicht nu we als samenleving meer ambities hebben dan er aan ruimte beschikbaar is. Dat regardeert zowel de ruimte in de meest letterlijke zin van vierkante meters als de (milieu)gebruiksruimte. Daarnaast staan met een groeiende en vergrijzende bevolking in combinatie met een krappe arbeidsmarkt voorzieningen als zorg en onderwijs steeds meer onder druk. Hoe goed kan de ruimtelijke ordening in deze context nog zijn? Alle reden voor een nadere reflectie, door TU Delft-hoogleraren Marlon Boeve en Co Verdaas.

Op 18 oktober 2023 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) [uitspraak](#) in een bijzondere kwestie. Een groep bewoners, verenigd in de Stichting Wijkberaad Bezuidenhout, was naar de Raad van State gestapt. Deze bewoners verwijten de gemeente Den Haag te handelen ‘in strijd met een goede ruimtelijke ordening’ door geen rekening te houden met de al onder druk staande voorzieningen in de wijk. In dit concrete geval ging het om het verlenen van een omgevingsvergunning voor het transformeren van een kantoorgebouw naar een appartementencomplex van 205 woningen en het oprichten van 16 eengezinswoningen.

Voorzieningen blijven achter

Er speelt echter meer dan deze ene kwestie: volgens berichtgeving van [Omroep West](#) en [EenVandaag](#) wordt het ene na het andere woonproject in deze wijk opgeleverd en blijven de bijbehorende voorzieningen achter. De bewoners wilden met hun stap afdwingen dat de gemeente eerst zou zorgen voor meer basisscholen, zorg en sportplekken in de wijk Bezuidenhout alvorens er nog meer woningen gerealiseerd zouden worden. Het achterblijven van voorzieningen bij nieuwe ontwikkellocaties is geen nieuw vraagstuk, zoals blijkt uit discussies in onder andere [Weesp](#) en [Zaanstad](#).

We houden in Nederland van plannen en laten weinig aan het toeval over

Er zitten de nodige dimensies aan deze en vergelijkbare kwesties: juridisch, politiek, ruimtelijk, arbeidsmarkt, et cetera. Maar of het nu gaat om verdichtingsprojecten waarbij de ruimte voor nieuwe voorzieningen nu eenmaal beperkt is of om ‘een straatje er bij’, de verwachting is dat de ruimte voor en bereikbaarheid van voorzieningen steeds vaker onder druk zal komen te staan de komende jaren, zeker in het licht van de ambitie de komende jaren 1 miljoen woningen te realiseren. En bedenk dat het CBS onlangs al constateerde dat nu reeds bijna 2 miljoen mensen [onvoldoende voorzieningen](#) in de buurt hebben.

Ruimtelijke ordening is geen doel in zichzelf. De inrichting van een gebied, regio of land weerspiegelt vooral de noden en behoeften van een samenleving: de economische activiteiten, maatschappelijke behoeften, wonen, bereikbaarheid, voorzieningen, natuur, et cetera. Ook de cultuur van een land weerspiegelt zich in de ruimtelijke inrichting. De Nederlandse planningpraktijk is door de hoogleraren planologie Faludi en Van der Valk prachtig getypeerd als [Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century](#) (1994). Het is ondoenlijk hun uitgebreide analyse en beschouwing in een paar zinnen samen te vatten. Maar je zou kunnen zeggen dat we in Nederland van plannen houden. We laten weinig aan het toeval over. Dat toont zich ook vanuit de lucht: je kan aan de verkaveling en inrichting vanuit een vliegtuig precies zien wanneer je boven Nederland vliegt.

Spiegel van samenleving

Ruimtelijke ordening weerspiegelt aldus de maatschappelijke en economische dynamiek en cultuur: we willen een dak boven ons hoofd, ons kunnen verplaatsen, boodschappen doen, naar een theater, een

pretpark, droge voeten, et cetera. De ruimtelijke ordening heeft de missie deze ambities op elkaar te betrekken en enigszins gepland en gecoördineerd in de fysieke ruimte te laten landen.

In een drukbevolkt, laaggelegen delta met een hoogwaardige economie leidt dat tot de inrichting zoals we die nu kennen. Daar valt natuurlijk heel veel meer over te zeggen, maar in de kern is dit het wezen van ruimtelijke ordening. In de opleiding planologie werd ruimtelijke ordening daarom getypeerd als facetbeleid: het ruimtelijke aspect van de uiteenlopende sectorale ambities stond centraal. De ruimtelijke ordening bood het integrerende kader waarbinnen de sectorale ambities op elkaar werden betrokken.

De ruimtelijke ordening is zelf eveneens onderwerp geworden van het politieke discours

De laatste jaren willen we in de beschikbare ruimte steeds meer ambities realiseren. Zo is het inwoneraantal gegroeid hetgeen leidt tot een groter ruimtebeslag. Ook de welvaart is toegenomen en mede daardoor stellen we steeds hogere eisen aan de kwaliteit van onze leefomgeving. Daarnaast zijn er opgaven bijgekomen rondom onder andere klimaat, energie en verduurzaming die eerder meer dan minder ruimte vergen. Ook de [contourennotitie Nota Ruimte](#) van 2023 constateert op pagina 6 heel staccato: “We kunnen het ons niet langer veroorloven aan alle ruimtelijke vragen tegemoet te komen en met autonome ontwikkelingen mee te bewegen.”

Keuzes onvermijdelijk

Met andere woorden: wat we met elkaar willen past niet meer. Het integrerende (en absorberende) karakter van de ruimtelijke ordening waarbij sectorale ambities facetmatig op elkaar worden betrokken is daarmee zelf ook tegen een grens aan gelopen: als niet alles meer past zullen er keuzes gemaakt moeten worden. Alleen dan kan de ruimtelijke ordening zijn facetmatige rol blijven vervullen. Die worsteling vertaalt zich op alle schaalniveaus ook in het maatschappelijke en politieke debat: van wie is de beschikbare ruimte en wie beslist welke functies voorrang krijgen. De ambitie van de facetmatige ruimtelijke ordening om alle ruimtelijke aspecten van sectorale ambities op elkaar te betrekken in een samenhangende visie staat aldus onder druk. De ruimtelijke ordening is zelf eveneens onderwerp geworden van het politieke discours.

Lange tijd was voor vele betrokkenen een *goede ruimtelijke ordening* min of meer een objectieve werkelijkheid. Dit werd mede gevoed door de [Wet ruimtelijke ordening](#) (en voorganger Wet op de ruimtelijke ordening) die overheden sinds de introductie in 1965 maande een structuurvisie te maken ten behoeve van ‘een goede ruimtelijke ordening’. Wat een goede ruimtelijke ordening is wordt door de wetgever niet nader gedefinieerd. Wel was er lange tijd over een aantal zaken een stevige mate van overeenstemming: je diende zorgvuldig met de beschikbare ruimte om te gaan, verstedelijking diende gebundeld en/of compact te gebeuren en zich zoveel mogelijk te concentreren langs bestaande (openbaar vervoer-)infrastructuur.

Brede overeenstemming

Niet dat de ruimtelijke ordening volledig gedepolitiseerd was. Vooral rondom concrete projecten konden uiteenlopende groepen flink van mening verschillen. Over de onderliggende principes was vaak echter brede overeenstemming. Of zoals [Buunk en Van der Weide](#) het verwoorden: “Er is in Nederland een sterke traditie opgebouwd van ruimtelijke ordening en stedenbouw, waarin de ruimtelijke inrichtingsopgave ogenschijnlijk apolitiek is gemaakt. Een traditie waarin wordt vertrouwd op wetenschappelijke methoden van analyse en ontwerp waarmee een ‘integrale afweging’ gemaakt kan worden van alle belangen, gebiedskenmerken, ruimtelijke gebruiksprocessen, aspecten en variabelen die in het geding zijn.”

De Omgevingswet die 1 januari 2024 is ingevoerd, spreekt niet langer over ‘een goede ruimtelijke ordening’ maar richt zich op het benutten en beschermen van de ‘fysieke leefomgeving’. De achterliggende gedachte is daarbij dat er een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures voor de regulering van de fysieke leefomgeving is. Niet alleen ruimtelijke ordening valt daaronder, maar ook water, bodem, lucht, infrastructuur, natuur, cultureel erfgoed, et cetera.

De strijd om de ruimte is meer dan voorheen een maatschappelijke en dus ook politieke strijd

De onderliggende en breed omarmde principes onder een *goede ruimtelijke ordening* wijzen ons niet langer als vanzelf de weg naar de toekomst. Niet dat de principes zelf niet meer valide zouden zijn, maar er zijn eenvoudigweg meer ambities dan er ruimte is. Niet alleen in vierkante kilometers, maar ook qua 'gebruiksruimte'. Zo is de bevolking de afgelopen jaren gegroeid (en is er vooralsnog geen einde [aan die groei](#)). We stellen steeds hogere eisen aan de kwaliteit van onze leefomgeving. We ondervinden de gevolgen van een veranderend en steeds grilliger klimaat. We zullen onze economie moeten verduurzamen en in balans met de draagkracht van de planeet moeten brengen.

Kortom, ruimtelijke ordening is veel meer dan een facetmatige benadering van sectorale ambities. De strijd om de ruimte en het aanwijzen van locaties voor bepaalde functies is meer dan voorheen een maatschappelijke en dus ook politieke strijd. Natuurlijk is dit in de kern nooit anders geweest, maar vaak konden we de uiteenlopende ambities op elkaar betrekken en voor iedereen een plus organiseren. Met het vollopen van de (gebruiks)ruimte is daar nu een grens bereikt, zoals ook de contourennotitie Nota Ruimte zelf dus constateert in aanloop naar een nieuwe Nationale visie op de Ruimte in Nederland.

Betekenis uitspraak Bezuidenhout

In de uitspraak Bezuidenhout volgt de Afdeling de vaste lijn in de jurisprudentie over 'duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau'. Volgens deze jurisprudentie doet een duurzame ontwrichting zich voor als een nieuwe ontwikkeling er toe leidt dat 'inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien [in hun eerste levensbehoeften](#).' Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van een supermarkt [op aanvaardbare afstand](#). Alleen dan is er sprake van een ruimtelijk relevant belang en kan dat worden meegenomen bij de afweging in het bestemmingsplan of andere ruimtelijke besluit, zoals in dit geval de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan.

Naar verwachting zal dit niet anders zijn onder de Omgevingswet, waarbij het omgevingsplan in ieder geval moet voorzien 'in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Het geschil wordt daarbij veelal ingezet vanuit concurrentiebelangen; door de komst van een nieuwe supermarkt of doe-het-zelf zaak worden bestaande bedrijven bedreigd in hun voortbestaan. Het bestemmingsplan (sinds 1 januari: omgevingsplan) mag echter niet worden gebruikt om concurrentieverhoudingen te reguleren. In de zaak Bezuidenhout ging het echter niet om concurrerende ondernemingen, maar om bewoners die zich zorgen maken over een te grote druk op de voorzieningen door de toevoeging van nieuwe woningen. De Stichting voerde ook aan dat de bestaande rechtspraak over duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau moet worden onderscheiden van het vraagstuk in Bezuidenhout, waarbij het niet gaat om het tegenhouden van een activiteit vanwege duurzame ontwrichting of om concurrerende belangen, maar om de leefbaarheid van bewoners die met een tekort aan voorzieningen te maken hebben. De Afdeling oordeelde, in navolging van de rechtbank, dus anders.

Er is al over verschillende voorzieningen geoordeeld dat deze niet voorzien in 'eerste levensbehoeften', [zoals een tankstation](#), fitnesscentrum, [een indoorspeeltuin](#), [een golfbaan](#) of een bouwmarkt. En volgens de uitspraak over Bezuidenhout kunnen 'speelplaatsen, openbaar groen en basisscholen (...) in ieder geval niet tot de eerste levensbehoeften worden gerekend'. Over 'huisartsen' is de Afdeling iets voorzichtiger: "Als medische zorg door huisartsen daartoe (bedoeld worden de eerste levensbehoeften, red.) al gerekend zou moeten worden, wat nog maar de vraag is, overweegt de Afdeling dat de Stichting in ieder geval niet aannemelijk heeft gemaakt dat als gevolg van het project dat hier aan de orde is, het voorzieningenniveau op dit punt duurzaam wordt ontwricht. Dat de Stichting met verwijzing naar de Leefbaarheid Effect Rapportages heeft willen aantonen dat er al een tekort aan huisartsen is in de wijk Bezuidenhout, is daarvoor onvoldoende."

Geen toetsingscriterium

Naast Leefbaarheid Effect Rapportages zijn volgens de Stichting ook de Haagse 'referentienormen voor maatschappelijke voorzieningen' van toepassing op het project. Ten onrechte zou de gemeente daar geen rekening mee hebben gehouden. Ook hier gaat de Afdeling niet in mee. In het Haagse document

zelf wordt al aangegeven dat de referentienormen zijn bedoeld als richtinggevend instrument om bij gebiedsontwikkelingen per gebied passende voorzieningenprogramma's op te stellen en moet er nog een nadere uitwerking plaatsvinden. Het is dus niet bedoeld als beleid waaraan het college bij het nemen van ruimtelijke besluiten waarbij wordt getoetst aan 'een goede ruimtelijke ordening' in beginsel gebonden is. Ook in de [uitspraak](#) 'ruimzicht en steenzicht' van december 2023 over een vergelijkbare 'verdichtingskwesitie' in relatie tot de aanwezigheid van voorzieningen in de gemeente Den Haag oordeelt de Afdeling hetzelfde over de toepassing van de Haagse referentienormen.

Er worden nog de nodige discussies gevoerd over de benodigde voorzieningen bij de gebiedsontwikkelingen die op stapel staan

Overigens is de gemeente Den Haag niet de enige gemeente die gebruik maakt van zogeheten referentienormen. Steeds meer gemeenten zoeken naar een manier om de stedelijke ontwikkeling in balans te brengen met het gewenste voorzieningenniveau. Voor meer achtergrondinformatie over dit onderwerp zie ook [Platform31](#).

Naar verwachting zullen over deze thematiek in de nabije toekomst vaker conflicten ontstaan. Er moeten immers nog 1 miljoen woningen worden gerealiseerd, terwijl in tal van (maatschappelijke) sectoren sprake is van een krappe arbeidsmarkt in combinatie met een vergrijzende bevolking die steeds vaker een beroep zal doen op de beschikbare maatschappelijke voorzieningen. Je zou kunnen stellen dat de belofte van een goede ruimtelijke ordening meervoudig onder druk staat door zowel een gebrek aan (gebruiks)ruimte, ambities die om voorrang strijden, een krappe arbeidsmarkt en een vergrijzende bevolking.

Politieke keuze

Er zullen nog de nodige discussies gevoerd gaan worden over de benodigde voorzieningen bij de gebiedsontwikkelingen die op stapel staan. De uitspraak inzake Bezuidenhout kan worden beschouwd als een heldere markering in het discours over wat goede ruimtelijke ordening in relatie tot de voorzieningenstructuur. De Afdeling ontkent niet dat er druk kan ontstaan op de beperkte voorzieningen, maar gaat niet mee in de aanname dat sprake zou zijn van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Over de Haagse referentienormen (voor maatschappelijke voorzieningen) oordeelt de Raad van State dat het hier gaat om richtlijnen en niet om een toetsingskader.

De gemeente Den Haag is zich overigens zeer bewust van het gegeven dat [voorzieningen gelijke tred](#) moeten houden met de stedelijke ontwikkeling. Op 30 januari 2024 heeft het College van BenW een aangepaste [nota Haagse richtinggevende normen voor maatschappelijke voorzieningen en groen](#) ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd, waarmee beoogd duidelijke lijnen uit te zetten ten aanzien van de zorg voor voldoende maatschappelijke voorzieningen en groen in de stad. In die keuze is het College van BenW ongetwijfeld gesterkt door de uitspraak van de Raad van State dat richtinggevende normen geen toetsingskader voor het bestemmingsplan of omgevingsplan zijn.

Waar de Stichting Wijkberaad Bezuidenhout geen gelijk heeft gekregen in het verwijt dat de gemeente zou handelen in strijd met de goede ruimtelijke ordening, krijgt het thema steeds meer aandacht. Immers, de gemeente Den Haag stelt richtinggevende normen op voor maatschappelijke voorzieningen. Al wordt, in lijn met de uitspraak van de Raad van State op pagina 8 van de nota, nadrukkelijk aangegeven dat het hier gaat om een hulpmiddel en vertrekpunt bij planvorming en niet om een toetsingskader voor concrete projecten is.

De laatste tijd klonk naar aanleiding van een aantal kwesties af en toe het geluid dat de rechter 'op de stoel van de politiek' zou gaan zitten. Gerechtelijke uitspraken in kwesties rondom stikstof, klimaat en duurzame energiedoelen waren koren op de molen voor hen die de gerechtelijke macht beschuldigden van politiek activisme. Daar staan – uiteraard – andere geluiden tegenover: [het gebrek aan politieke besluitvaardigheid is het probleem, niet de rechter](#). In de zaak Bezuidenhout bevestigt de Raad van State in ieder geval het primaat van de politiek als het gaat om de definitie van 'een goede ruimtelijke ordening'. Althans, zo lang er geen sprake is van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau

waar het de eerste levensbehoeften betreft. De tijd zal leren of die definitie nader geconcretiseerd gaat worden.